

LA EVOLUCIÓN DE LAS ONGD Y LA INSUFICIENCIA DE SUS  
OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN EL PANORAMA ACTUAL  
*EVOLUTION OF DNGOS AND THE LACK OF INFORMATION LEGALLY  
REQUIRED*

Rafael Cáceres Carrasco  
Universidad de Sevilla  
rcaceres@us.es

Mariano Sánchez Barrios  
Universidad de Sevilla

BIBLID [1576-0162 (2003), 9, 155-169]

RESUMEN

Desde mediados del siglo XX las ONGD han ido ganando protagonismo en ámbito de la cooperación económica internacional. Pero ha sido en las últimas décadas cuando su número ha crecido de forma más espectacular ante el mayor reconocimiento que, en diferentes sectores de la sociedad, han tenido. En este periodo se ha producido lo que, con frecuencia, se ha denominado "fenómeno de las ONG", que viene caracterizado por su complejidad debido al modo en que se han multiplicado y diversificado dichas organizaciones. Paralelamente, ha crecido el volumen de fondos públicos o privados que las ONG manejan. Todo ello ha hecho que desde diferentes foros se haya manifestado la necesidad de que se clarifique el denominado "tercer sector".

En este trabajo, tras analizarse la evolución que han experimentado las ONG, aunque prestando especial atención a las ONGD, se refleja la complejidad actual de dicho fenómeno. El objeto es detectar qué tipo de información deberían hacer pública esas organizaciones para que la sociedad civil y las instituciones que las financian puedan valorar su actividad. Después, se analiza en qué medida las exigencias legales de información a que están sujetas responden a esa necesidad. La conclusión es que las ONGD no están obligadas a hacer pública toda la información que los particulares y las instituciones que con ellas colaboran necesitan para poder valorar adecuadamente su labor.

Palabras clave: ONGD, desarrollo económico, cooperación económica.

ABSTRACT

DNGOs have been taking a important role in the international economic cooperation since the second half of the 20 th century. But it's been in the last decades when their number has been increased in a spectacular way due to the great recognition given by different society sectors. It has became what is frequently known as "NGO phenomenon", characterised by its complexity due to the way in which such organizations have developed and multiply themselves. At the same time the public and private funds have been increased considerably. All this has created the necessity of clarifying the so-called "3 rd sector".

This paper, once analysed the NGO evolution, especially the NGOD one, shows the present complexity of this phenomenon. The aim is to detect what kind of infor-

mation should be provided so that the public institutions and the society that support them could value their activities. Later, the legal requirements of information, to which they are submitted, will be analysed. The conclusions drawn are that the NGOs don't provide the information required by the collaborative institutions and civil society.

*Key words:* NGO, economic development, economic cooperation.

*Clasificación JEL:* L30.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque el origen de las actuales ONG puede situarse varios siglos atrás, con la aparición de organizaciones de tipo religioso o filantrópico cuyo fin era proporcionar ayuda a diferentes colectivos (indigentes, mujeres, huérfanos, etc.), ha sido en los últimos cincuenta años cuando han tomado mayor impulso. Durante ese periodo han experimentando una rápida evolución, modificando y adaptando sus objetivos y actuaciones en respuesta a los cambios sociales, económicos y políticos, que se han dado. Asimismo, ha surgido una amplia diversidad de asociaciones, que se tiende a asimilar a ONG pese a que pueden seguir enfoques y modos de actuar muy distintos.

En consecuencia, el "fenómeno de las ONG" ha venido marcado no sólo por el aumento del número de estas, sino también por su creciente complejidad, al abarcar a asociaciones con modelos de funcionamiento y fines muy diversos. Cobra así interés todo intento dirigido a analizar y diferenciar las características de las distintas organizaciones que se engloban, a veces con dudoso criterio, bajo la denominación de ONG. La información que dichas organizaciones ofrecen y su grado de transparencia se ha convertido así en un aspecto que interesa cada vez más a la población civil y a los organismos públicos que las financian o que con ellas colaboran.

Desde esa perspectiva, en esta comunicación se comienza analizando la evolución que han experimentado las ONG, con especial atención a las ONGD, desde mediados de los años cincuenta hasta el siglo XXI. Se pretende así poner de manifiesto cuáles son las demandas de información que sobre éstas se han venido originando. Finalmente, se analiza en qué medida las exigencias legales de información a que dichas organizaciones están sujetas responden a esa demanda.

## 2. BREVE HISTORIA DE LAS ONGD

Desde los años cincuenta y sesenta, cuando el fenómeno de las ONG, tal como hoy lo entendemos, empieza a tomar fuerza, estas organizaciones han

experimentado una continua evolución. Tras la Segunda Guerra Mundial, ante la situación catastrófica que presenta Europa, surgen algunas ONGD que persiguen, entre sus principales objetivos, prestar ayuda para la reconstrucción de los países devastados por la conflagración bélica, así como a los refugiados que originó ese conflicto. En cambio, en los países del Sur serán los movimientos de descolonización y las luchas de liberación nacional las fuerzas que impulsen la aparición de las primeras ONGD. (Gómez, M. Y Sanahuja, J. A., 1999: p. 219).

Durante la década de los años cincuenta y sesenta, la dotación de recursos tecnológicos y de educación, y sobre todo financieros, constituían las acciones de cooperación más apropiadas según la concepción del desarrollo dominante en ese periodo. Se ponía entonces especial énfasis en la inversión en capital físico como medio para lograr el crecimiento. No obstante, según Korten (1990), las ONGD nacidas en los años sesenta, tendrán menos carácter asistencial que las anteriores y prestarán una mayor atención a la sensibilización de las poblaciones de los países desarrollados. Entre ellas se distinguen las de carácter religioso y laico.

La década de los setenta resultó muy negativa para gran parte de los países del Sur, que sufrieron los efectos de la crisis mundial en sus exportaciones, lo que hizo, en combinación con otros factores, que se incrementara significativamente su deuda externa. Sin embargo, esa agudización del subdesarrollo en numerosos países no significó una mayor atención por parte de los países industrializados que, ante la situación de crisis, se centrarían prioritariamente en la solución de sus problemas internos. Paralelamente, el liberalismo económico comenzaba a abrirse paso frente al notable intervencionismo de las décadas anteriores. El mercado cobra así un mayor protagonismo como mecanismo para la asignación de los recursos productivos y para hacer posible un mayor ritmo de crecimiento económico.

La fuerza que fue tomando el liberalismo económico durante esos años no impidió que en el debate sobre el subdesarrollo y la cooperación económica tuvieran un gran protagonismo las tesis de los países del Sur. Numerosos intelectuales y especialistas reclamaron la necesidad de introducir una nueva visión del subdesarrollo y de la cooperación económica. No consideraban suficiente la ayuda financiera, la tecnológica, la formativa o la dirigida a superar los obstáculos sociales. (Nieto Pereira, 2001: p. 32)

La visión del desarrollo como un proceso de dependencia será asumida por numerosas ONGD, que nacen en esta década imbuidas de un fuerte espíritu crítico hacia el orden existente. Los objetivos de concienciación y de promoción del cambio, así como los relativos al género y la sostenibilidad ambiental irán tomando una creciente importancia para dichas organizaciones. También comienzan abrirse paso las relaciones de "partenariado" entre las ONGD de los países desarrollados y de los países pobres, superando la mera transferencia de recursos propia de la década anterior (Korten, 1990).

En la década de los ochenta, con el auge que van tomando las ideas liberales, se intensifica la crítica al sistema de cooperación económica internacional. Se cuestiona su eficacia debido a que se desconfiaba de que los recursos lleguen de forma efectiva a los sectores más necesitados. Asimismo, se señala que dicho sistema puede estar haciendo de transmisor de opciones y valores que no se adecuen a las necesidades de los países en desarrollo; y se denuncia con énfasis el problema de la "fungibilidad". Otros aspectos objeto de crítica son: el aumento de la carga futura de los estados beneficiarios de la ayuda al intentar mantener las prestaciones o servicios que inicialmente financió aquella; la alteración de precios relativos en contra de los productores nacionales; "velar" la percepción que tienen los agentes nacionales sobre el esfuerzo necesario para promover el desarrollo, etc. (Alonso, 1999: p. 77-79).

Paralelamente, aumenta la confianza en el mercado como mecanismo para salir del subdesarrollo. La exitosa experiencia de los países del sudeste asiático constituirá una prueba irrefutable para los apologistas de la teoría liberal. Mayor apertura comercial, libertad económica, potenciación del sector privado, inversión en infraestructuras, mejor gestión y menos intervención del Estado serán las principales medidas que defiende este enfoque.

También desde sectores con posiciones ideológicas contrarias a las tesis liberales se comparten algunas de las críticas señaladas anteriormente, al cuestionarse la eficacia de las ayudas y las verdaderas motivaciones de los países donantes (Alonso, 1999). Pero, a diferencia de dicha línea de pensamiento económico, estos grupos defienden la necesidad de una cooperación económica internacional más implicada en los problemas de los países subdesarrollados. El incremento de los niveles de pobreza en una gran parte del Tercer y Cuarto Mundo y el aumento de las diferencias de renta entre los países del Norte y del Sur, constituirán, desde esa perspectiva, un poderoso argumento frente a las tesis liberales y contra los mecanismos vigentes de cooperación económica internacional. El problema de la pobreza, dotar a la cooperación de mayor contenido social y las necesidades humanas, serán tres temas que ocupen la agenda de estos grupos. Y a ellos puede añadirse el problema medioambiental, cuya relación con el subdesarrollo quedó patente con la publicación en 1987 del informe *Nuestro futuro común* (Informe Brundtland).

Por tanto, aunque el auge de las ideas liberales hizo que se reclamara un nuevo enfoque sobre la cooperación económica internacional que ponía énfasis en el mercado, desde otros sectores se siguió profundizando y avanzando en la línea crítica ya iniciada en los años setenta. Así, durante estos años seguirán surgiendo nuevas ONGD que, como las nacidas en la década anterior, irán ampliando y consolidando sus objetivos sobre concienciación, promoción del cambio, sostenibilidad ambiental o aspectos de género. Las relaciones de "paternariado" entre las ONGD del Norte y las del Sur seguirán defen-

diéndose pero además, comienza a cobrar importancia el objetivo de “empoderamiento” y la presión política; entendiendo ésta última no sólo como reivindicación sino también como elaboración de propuestas (Serrano, 2001: p. 148). En estos años, como también ocurriera en la década de los setenta, el fenómeno de las ONGD siguió en aumento, observándose un crecimiento muy importante en el número de estas organizaciones. Mientras tanto, en los organismos internacionales de cooperación económica las ideas liberales tuvieron gran impacto.

Finalmente, los años noventa traen consigo nuevos cambios en lo político y lo económico que alteran considerablemente el panorama de la ayuda al desarrollo, evidenciando una fuerte dialéctica entre las ideas y la realidad de la acción. Entre los hechos más significativos que han contribuido a alimentar esa tensión, cabe destacar:

- El derrumbe de los sistemas socialistas y el final de la guerra fría, que ha hecho que algunos donantes de ayuda al desarrollo se cuestionen la necesidad de seguir manteniéndola. Como señala Alonso (1999: p. 71), un volumen importante de la ayuda que tuvo su origen después de la Segunda Guerra mundial constituía “un resorte más en la dinámica de confrontación entre bloques”, es decir, un medio para favorecer la cohesión dentro de éstos.
- La fuerza que toman las tesis neoliberales, que habían ido extendiéndose en las décadas anteriores, y el consiguiente recorte del Estado del Bienestar de Europa Occidental, lo que ha provocado un incremento en las diferencias de renta dentro de los países desarrollados y una mayor polarización entre los países ricos y pobres. En ese contexto ha tomado un mayor protagonismo la sociedad civil en la ayuda al desarrollo, lo que ha potenciado la aparición de numerosas ONGD, así como de otras organizaciones que señalan entre sus objetivos la cooperación al desarrollo económico.
- La creciente globalización de la economía mundial y el avance de la teoría neoliberal, que al ser asumida por los organismos internacionales de cooperación ha alterado significativamente sus políticas, condicionando sus ayudas a la apertura y liberalización de las economías de los países receptores. Esa mayor confianza en el mercado para solucionar el problema del subdesarrollo, ha favorecido una privatización de la cooperación al desarrollo. En ella participan ONGD, que se nutren de fondos públicos, y empresas privadas que, tras sus programas de ayuda, esconden intereses que no siempre benefician a los países receptores.

Por otro lado, en el campo de las ideas se han producido notables avances. El PNUD ha elaborado por primera vez un Informe de Desarrollo Humano en el que se pone énfasis en la necesidad de considerar variables de naturaleza social, ambiental, alimentarias, sanitarias, etc., además de las económi-

cas, para el logro del desarrollo económico. Las ideas sobre el "desarrollo humano" han favorecido la introducción de un enfoque que reclama un marco teórico adecuado para la racionalización del sistema económico. Diferentes autores han señalado que es necesario que éste se base en la equidad global para hacer posible un mínimo de seguridad global (Nieto Pereira, 2001: p. 33). Otros han puesto énfasis en la necesidad de que el desarrollo humano se dote de mecanismos capaces de promover las oportunidades de los individuos y de articular las sociedades (Unceta, 1999: p. 161). Se trata de visiones del desarrollo humano conectan en gran medida con algunos de los objetivos que, según se vio con anterioridad, habían comenzado a contemplar numerosas ONGD.

Se desprende de cuanto se ha señalado hasta aquí que la evolución que han seguido las ONGD en las últimas décadas está íntimamente ligada a los cambios económicos, sociales, ideológicos y políticos que han tenido lugar. Se comprende así que en el actual contexto económico y social, el "fenómeno de las ONGD" haya alcanzado un alto grado de complejidad, aspecto éste que será analizado con mayor detalle en el epígrafe siguiente.

### 3. PANORAMA ACTUAL DE LAS ONGD: LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD

Efectivamente, el breve análisis histórico que se ha realizado en el punto anterior nos coloca ante un complejo panorama. Como señala Korten (1990), la aparición a lo largo del tiempo de ONGD con objetivos y características diversas, lejos de tomarse como una evolución lineal, se ha traducido en la coexistencia de varias generaciones de dichas organizaciones. Pero el fenómeno se complica aún más si se tiene en cuenta que debido a la popularización y prestigio social que ha alcanzado el término ONG, sindicatos, universidades, colegios profesionales, partidos políticos u órdenes religiosas han creado asociaciones o fundaciones. Éstas, funcionan en muchos casos como medios para la captación de fondos y la acción internacional, sin que gocen de una independencia de la organización que las ha creado ni de una estructura participativa -muchas de ellas concurren como si fueran ONGD a los programas de subvenciones- (Sancho Vendrell, 2001: p. 89). Además, hay que considerar el creciente número de ONGD que mantienen vínculos directos con empresas ya sea mediante acuerdos de colaboración, patrocinio, recepción de subvenciones u otras aportaciones de carácter técnico o profesional. También se ha incrementado el número de empresas que, a través de organizaciones sin fines de lucro creadas por ellas mismas, realizan proyectos de cooperación, que con frecuencia les sirven para reforzar sus intereses empresariales en las zonas en las que actúan (Gómez y Sanahuja, 1999). Como se ha señalado desde diferentes ámbitos, los intereses de dichas empresas pueden entrar en contradicción con los que persigue la cooperación económica. Por tanto, ante una situación como la descrita, resulta evidente la necesidad de que se clarifique el llamado tercer sector.

Un primer problema es que ante tal diversidad de organizaciones no resulta fácil establecer una tipología de éstas. Gómez y Sanahuja, siguiendo una clasificación elaborada por John Clark, responsable de relaciones con las ONGD del Banco Mundial, proponen la siguiente: organizaciones de socorros y emergencias y de la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto, agencias populares de desarrollo, organizaciones de desarrollo de base, contratistas de servicios públicos, grupos y redes de apoyo, defensa, denuncia (advocacy) e incidencia política (lobbying), organizaciones de innovación y difusión tecnológica, centros de investigación, estudio y formación.

Esa diversidad también dificulta la elaboración de un concepto preciso para estas organizaciones. Entre los esfuerzos realizados en ese sentido, hay que señalar los que han conducido a la definición de la "Carta de las ONGD, aprobada en 1997 por las ONGD de la Unión Europea, y del "Código de Conducta", aprobado por la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE). Ambos constituyen dos puntos de referencia para delimitar el concepto de ONGD. En línea con esos códigos de conducta, Sancho Vendrell (2001: p. 90) señala la necesidad de revisar de forma profunda una serie de señas de identidad fundamentales: a) la independencia como institución; b) la participación y la democracia de las organizaciones; c) la ética como referente y no sólo la legalidad; d) la práctica cotidiana, y en los proyectos, de los principios que se propugnan; e) el protagonismo de los verdaderos actores del desarrollo –los pueblos del sur–, respetando la multiculturalidad; f) la huida del paternalismo y del neocolonialismo filantrópico.

Por otro lado, como se ha visto anteriormente, en el actual contexto de liberalización y descentralización económica, se está produciendo un debilitamiento de las instituciones públicas en favor del mercado y una potenciación de las ONG. En ese marco, desde los años setenta se ha producido un crecimiento espectacular del número de ONGD, lo que ha hecho que una parte del sector se encuentre bastante atomizado, conviviendo en él organizaciones "grandes" y "pequeñas"<sup>1</sup>.

Ante esos hechos, diferentes autores han señalado que numerosas ONGD se han convertido en prestadoras sustitutorias de servicios básicos. Pues se ha fomentado su papel en la gestión de la ayuda humanitaria y su especialización en el objetivo de lucha contra la pobreza, lo que ha reforzado su carácter humanitario, frente al componente político que estaba presente en el nacimiento de algunas de ellas. Al dirigirse la ayuda a la cooperación preferentemente a algunos servicios básicos, como la salud o la educación, se han abandonado en muchos casos los sectores productivos. De ese modo, las inversiones en infraestructuras están pasando a ser desarrolladas por las instituciones multilaterales,

<sup>1</sup> Un aspecto más a considerar en relación con el fenómeno de las ONG es su participación en redes nacionales e internacionales. En un principio dichas redes tenían como objetivo fundamental la coordinación y el intercambio de experiencias pero en la actualidad se han convertido, en gran medida, en plataformas de interlocución y/o de incidencia y presión política ante los gobiernos y organizaciones internacionales (Gómez y Sanahuja, 1999).



como el Banco Mundial o los Bancos Regionales de Desarrollo, que actúan con esquemas privatizadores (González Parada, 2001: p. 55).

Otra crítica se basa en que la ayuda sirve con frecuencia para compensar el efecto negativo sobre la población de las medidas liberalizadoras llevadas a cabo en los países receptores, por lo que puede terminar beneficiando a los países desarrollados. Desde esa perspectiva, las ONGD corren el peligro de ser asimiladas por la "nueva agenda oficial" y desarrollar una función de mantenimiento del sistema.

También hay que destacar que una gran parte de las ONGD se han convertido en proveedoras de servicios financiados por el Estado, entrando en competencia con las empresas y con el propio Estado. El hecho de que muchas de estas organizaciones se asimilen cada vez más a entidades recaudadoras de fondos, que transfieren a los países pobres a través de proyectos y poco más, se debe en gran medida a los Estados y organismos multilaterales. Dichas instituciones han potenciado esa situación haciendo que las ONGD estén cada vez más integradas en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo (Serrano, 2001: 159-160). Sus menores costes operativos, su flexibilidad y su proximidad a la población son algunas de las razones que justifican esos cambios.

En consecuencia, el volumen de fondos gestionados por las ONG ha crecido de forma importante en las últimas décadas. Según algunas estimaciones, los fondos que canalizan las ONGD se aproximan al 10% de la AOD total. Una cifra que Gómez y Sanahuja (1999) sitúan muy cercana a la facilidad concesional que otorga anualmente el Banco Mundial, es decir, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Dentro de esa financiación ha experimentado un notable crecimiento la de carácter público. Dichos fondos pueden ser de carácter multilateral o bilateral. Entre las organizaciones multilaterales que facilitan financiación a las ONGD se encuentran el Banco Mundial, el BID, las agencias especializadas de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

La financiación bilateral, en cambio, se realiza a través de diferentes instancias o agencias públicas. Asimismo, la descentralización del Estado ha hecho que administraciones de ámbito inferior al estatal participen en esa financiación. En el caso de España, por ejemplo, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos aportaron, en 1996, 13.500 millones de pesetas utilizando, generalmente, el mecanismo de las convocatorias (Gómez y Sanahuja, 1999). En ese marco han cobrado protagonismo los proyectos de cooperación internacional al desarrollo con los que las ONGD acuden a los concursos de ayuda. Ha surgido así la necesidad de diseñar mecanismos para la valoración, evaluación y control de dichos proyectos, lo que tampoco ha estado exento de un, a veces, intenso debate (Liñán y Moreno, 2001).

La financiación pública de las ONGD ha provocado la crítica de algunos grupos, por ser ésta la responsable de que muchas de dichas organizaciones

hayan perdido su independencia. Pues los proyectos y actuaciones han de adaptarse a las exigencias de las convocatorias de ayuda, las cuales pueden incorporar intereses de las administraciones u organismos donantes. Además, en muchos casos, la subvención de proyectos se ha convertido en una fuente financiera imprescindible para el mantenimiento de la estructura de la ONGD. Se ha producido así una profesionalización o “empresalización” de algunas organizaciones en la obtención de subvenciones para la realización de proyectos, descuidándose la realización de otras actividades como la sensibilización o las campañas de denuncia, crítica o promoción del cambio.

Ante ese complejo panorama, se hace cada vez más patente la necesidad de que dichas organizaciones faciliten la información suficiente para que puedan ser valoradas por la sociedad civil, así como por los organismos públicos que colaboran en su financiación. Según se desprende de lo señalado a lo largo de este trabajo, dicha información debería contemplar, además de la información contable necesaria para valorar su actividad, al menos, los siguientes aspectos:

- Su independencia como institución.
- La existencia de vínculos directos con empresas.
- Sus mecanismos de participación y de democracia.
- Sus principios éticos y la adecuación de sus actuaciones a éstos.
- Los principios que inspiran sus actuaciones en el marco de la cooperación económica y el modo en que sus actuaciones se adecuan a éstos.
- Sus fuentes de financiación, con especial mención a las empresas y organismos que las financian.
- Sus actividades de sensibilización, denuncia crítica y promoción del cambio.
- La identificación de los proyectos realizados en los últimos años, con especial referencia a su coste, financiación, contraparte local en su caso y valoración de los resultados.

#### 4. OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD PARA LAS ONGD

Un primer problema en relación con el marco legal en el que se sitúan las obligaciones de las ONGD es que no se cuenta con un concepto preciso para estas organizaciones. Ya se señaló con anterioridad que algunos de los esfuerzos dirigidos a definir las se han materializado en la “Carta de las ONGD”, aprobada en 1997 por organizaciones de la Unión Europea. En la misma línea, aunque a nivel del estado español, se puede señalar el “Código de Conducta”, aprobado por la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE). De ambos documentos se desprende la conveniencia de que todo intento de definición o delimitación de dichas organizaciones contemple un amplio conjunto de señas de identidad, como anteriormente se señaló siguiendo a Sancho Vendrell (2001: p. 90-91). Por supuesto, siempre bajo la consideración de que se trata de organizaciones que no tienen

ánimo de lucro y que persiguen fines altruistas. Todo ello, unido a la actualidad y a la complejidad del fenómeno de las ONGD, dificulta la regulación de dichas organizaciones.

No es extraño, por tanto, que pese a su creciente internacionalización, no exista, ni siquiera dentro del marco comunitario europeo, un estatuto jurídico que confiera a las ONGD una similar capacidad jurídica, con independencia de cual sea su país de origen. Además, la no existencia de armonización fiscal en el ámbito de la Unión Europea tiene como consecuencia que el régimen de exención o bonificación impositiva que afecta a estas organizaciones difiera notablemente de unos países a otros. En ningún caso cuentan con un estatuto fiscal específico, siendo en Holanda, Gran Bretaña y e Irlanda donde encuentran un tratamiento más favorable.

Ante esa falta de unidad, en este trabajo se ha tomado como principal referencia la normativa española. Pero el análisis se complementará con datos extraídos de las regulaciones de otros países.

Un primer elemento a considerar es el relativo a la forma jurídica que adoptan las ONGD. Para ello resulta muy esclarecedor partir de la caracterización de las ONG realizada por Ortiz Vaamonde (2002):

- a) Se trata de organizaciones privadas.
- b) No tienen ánimo de lucro, o sea, que pueden generar beneficios pero no distribuirlos entre los miembros de la organización; los han de destinar necesariamente a sus fines.
- c) Son altruistas. Toda la gestión se realiza de forma voluntaria o, al menos, existe participación de voluntarios.
- d) Tienen sus propios órganos de gobierno.
- e) Su patrimonio está afectado de forma permanente a la realización de sus fines sociales.
- f) El derecho dota al patrimonio de personalidad jurídica propia, independiente, por tanto, de su fundador.
- g) Benefician a grupos genéricos de personas, nunca a sujetos previamente designados con exclusión de todos los demás.
- h) La acción registral es fundamental para conseguir la personalidad jurídica.

Desde esa perspectiva, y teniendo en cuenta que en el caso concreto de las ONGD su acción se orienta preferentemente hacia la cooperación al desarrollo, en el Derecho Español pueden reconocerse dos formas sociales a las que se asimilan dichas organizaciones: las asociaciones y las fundaciones. Ahora bien, dentro de las primeras es posible distinguir a su vez las que han sido declaradas de utilidad pública. Dicha clasificación resulta de gran interés pues según cual sea la forma que la ONGD finalmente adopte variarán las exigencias legales relativas a la información que deben hacer pública y a la rendición de cuentas. Además la forma legal afecta también a la normativa fiscal que le es aplicable.

Por lo que se refiere a la documentación e información que las ONGD deben aportar para su constitución, cuando la forma que se adopta es la de fundación es preciso escritura pública e inscripción en el registro de fundaciones para adquirir personalidad jurídica propia. Dicha escritura debe recoger:

- Voluntad de constitución de la fundación.
- Valoración económica de las dotaciones realizadas y forma en que se realizan las aportaciones.
- Estatutos por los que se regirá la fundación.
- Identificación de las personas que integran los órganos de gobierno (patronos).

Por otro lado la reciente Ley Orgánica 1/2002, que regula el derecho de asociación, viene a exigir, entre otros, los siguientes requisitos en el acta fundacional de aquéllas: nombre de los promotores y voluntad de constituir una asociación y Estatutos aprobados que regirán su funcionamiento. Dichos Estatutos deben contener los siguientes extremos: denominación, domicilio, duración, fines, requisitos y modalidades de admisión y baja de los asociados, derechos y obligaciones de éstos, criterios que garanticen un funcionamiento democrático, órganos de gobierno y representación, régimen de administración contabilidad y documentación (expresando la fecha de cierre del ejercicio asociativo), patrimonio inicial y recursos de los que se podrá hacer uso y las causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto. Asimismo, dicha ley exige la inscripción de la asociación en el correspondiente registro, "a los solos efectos de publicidad".

El nivel de exigencia aumenta cuando se trata de obtener la declaración de utilidad pública, ya se trate de asociaciones o de las federaciones de asociaciones. El procedimiento viene regulado por el *Real Decreto 1786/1996*, que en su artículo 2 señala que en la solicitud de "declaración de utilidad pública" debe figurar:

1. Certificado o acreditación documental de la no distribución entre sus asociados de ganancias eventualmente obtenidas.
2. Declaración jurada de que los miembros de la Junta Directiva no reciben remuneración.
3. Inventario valorado de sus bienes inmuebles, así como aquellos otros bienes o derechos que formen parte integrante del patrimonio.
4. Liquidación del presupuesto de gastos e ingresos del período al que se refiere la documentación.
5. Presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico en curso.
6. Documentación relativa al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y respecto a la Seguridad Social, a través de los órganos públicos competentes.

Por otro lado, las exigencias legales en lo que se refiere a los aspectos contables y de rendición y publicidad de las de cuentas también varían según la forma social que se adopte. En gran parte de las legislaciones nacionales se

obliga tanto a las asociaciones como a las fundaciones o entidades análogas a llevar su contabilidad. Se trata de una exigencia que es independiente de los fines que se persigan, del tipo de actividad que se desarrolle, del volumen de patrimonio o del volumen de ingresos. Por tanto, en principio, dicha norma es aplicable de forma general a todas las ONGD. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico español los aspectos relativos a la elaboración de la documentación contable cuentan con una mayor regulación cuando se trata fundaciones y de asociaciones declaradas de utilidad pública.

Para las entidades declaradas de utilidad pública, la normativa vigente en España señala que deberán presentar, antes del 1 de julio de cada año, al Ministerio del Interior, Comunidad Autónoma o entidad que hubiese verificado su constitución y autorizado su inscripción en el registro correspondiente, la siguiente documentación:

- 1) Balance de situación y Cuenta de Resultados en los que se refleje con claridad la situación económico-financiera de la organización.
- 2) Memoria explicativa que recoja las actividades asociativas y la gestión económica. Dicha memoria debe incluir el cuadro de financiación y reflejar el grado de cumplimiento de los fines asociativos.
- 3) Liquidación del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior.

En términos parecidos se expresa la Ley 1/2002, que regula el derecho de asociación, donde también se señala que las cuentas anuales de las asociaciones de utilidad pública deberán recoger el origen, cuantía, destino y aplicación de los ingresos públicos percibidos. Las circunstancias en que se deberán someter a auditoría dichas cuentas serán objeto de un reglamento previsto en la Ley.

Toda la documentación anterior debe ajustarse a las normas del Plan General de Contabilidad adaptado a las entidades sin fines lucrativos. Y una vez examinada y comprobada se acordará su depósito en los registros públicos correspondientes a efectos de constancia y publicidad. En dicho Plan de Contabilidad, se contempla, además de otros aspectos generales, la exigencia de una información presupuestaria adicional a incluir en la Memoria: ingresos y gastos previstos y realizados y las normas a seguir para su valoración. Asimismo, se establece la obligación de elaborar cuentas anuales consolidadas cuando se realicen directamente actividades comerciales o se posean participaciones en sociedades mercantiles.

Esas exigencias contables son extensibles a las fundaciones que, como las asociaciones declaradas de utilidad pública, deben elaborar un inventario de los elementos patrimoniales que forman el balance de la entidad. En él se indicarán: descripción, fecha de adquisición, valor contable, variaciones producidas en su valoración, provisiones, amortizaciones y cualquier otra circunstancia que afecte al elemento patrimonial. La reciente *Ley 49/2002*, de 23 de diciembre, *de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, que es de aplicación a las fundaciones y a las asociaciones de utili-

dad pública, reitera dichas obligaciones. Y asimismo, en relación con la memoria, añade que para que una entidad sea considerada "sin fines lucrativos", deberá especificar los ingresos y gastos del ejercicio, de manera que puedan identificarse por categorías y proyectos, así como el porcentaje de participación que mantienen en entidades mercantiles.

Por otro lado, las asociaciones rinden cuentas con carácter general a la Asamblea General de Socios, que es el órgano encargado de aprobar aquéllas, pudiendo cualquier asociado exigir la revisión de la documentación contable a través de los órganos de representación, mientras que las fundaciones lo hacen al protectorado. Éste órgano, que tiene carácter público, se encarga de controlar y verificar si los recursos económicos han sido aplicados a los fines fundacionales.

Finalmente, hay que señalar que dichas exigencias varían de unos países a otros. En Estados Unidos, por ejemplo, las obligaciones contables de las entidades no lucrativas, contemplada en la "SFAS 177 Financial Statements of not-for profit organizations (1993)", son más exhaustivas al abarcar, entre otros documentos, el estado de posición financiera, el estado de actividades y el estado de flujos de caja.

## 5. CONCLUSIONES

Ante el complejo panorama que presenta el conjunto de las actuales ONGD, se hace patente la necesidad de que dichas organizaciones faciliten una información que haga posible su adecuada valoración por parte de la sociedad civil, así como por los organismos públicos que colaboran en su financiación. La información que la ley obliga a elaborar y publicar a las ONGD no cubre todos los aspectos que anteriormente se han señalado como necesarios para que los particulares y otras entidades que con ellas colaboran puedan valorar adecuadamente la labor que desarrollan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (1999): "La eficacia de la ayuda: crónicas de decepciones y esperanzas"; en Alonso, J. A. y Moley, P. (eds.): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Ed. Civitas, Madrid.
- Biekart, K. (1999): "Evaluación del impacto de la ayuda privada orientada al fortalecimiento de la sociedad civil"; en Alonso, J. A. y Moley, P. (eds.): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Ed. Civitas, Madrid.
- Calvo Hornero, A. (2001): "Los organismos internacionales y la cooperación al desarrollo"; *Revista de Economía Mundial*, nº 5.
- CONGDE (2001): *Directorio ONGDs 2000*, CONGDE, Madrid.

- Financial Accounting Standard Board (1993): "Financial Statements Of not-for-profit Organizations" (SFAS 117).
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*; Ed. Cideal, Madrid.
- González Parada, J. R. (2001): "Enfoques de la ayuda al desarrollo"; en Nieto Pereira, L. (coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*; Ed. Catarata, Madrid.
- Intermon (2000): *La realidad de la ayuda 1999/2000*, Madrid.
- Korten, D. (1990): *Getting to the 21 th century: Voluntary action and the global agenda*; Kumarian Press, USA.
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, *reguladora del derecho de asociación*, BOE, número 73, de 26 de marzo de 2002.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, *de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, BOE, número 307, de 24 de diciembre de 2002.
- Liñán, F. y Moreno, P. (2001): "El sistema de ayuda internacional al desarrollo en España: el auge de la cooperación descentralizada y los criterios de valoración de la ayuda", *III Reunión de Economía Mundial*, Madrid.
- Nieto Pereira, L. (2001): "Aproximación a los orígenes y contextualización de la cooperación para el desarrollo", en Nieto Pereira, L. (coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*; Ed. Catarata, Madrid.
- Ortiz Vaamonde, M.L.(2002): "Fundaciones. Cien preguntas claves y sus respuestas"; Editorial Dykinson, Madrid.
- Real Decreto 1786/96, de 19 de julio, sobre procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública*, BOE, número 209, de 29 de agosto de 1996.
- Sancho Vendrell, A. (2001): "El papel de las ONGD en la cooperación al desarrollo", *Revista de Economía Mundial*, nº 5.
- Serrano, M. (2001): "Las ONG entre la empresa y el Estado: ¿Cambio o reproducción del sistema?", en Nieto Pereira, L. (coord.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Ed. Catarata, Madrid.
- Unceta, K. (1999): "Globalización y desarrollo humano", *Revista de Economía Mundial*, nº 1.